

Anna Paterek

POMOC ROZWOJOWA JAKO INSTRUMENT POLSKIEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ - SZANSE I WYZWANIA

Wprowadzenie

Druga dekada XXI w. stawia przed międzynarodową współpracą na rzecz rozwoju wyzwania w zakresie prewencji i zarządzania kryzysowego, a także rosnącej niestabilności krajów rozwijających się. Jednocześnie konsekwencje światowej recesji stanowią dodatkowe obciążenie dla efektywnej realizacji tzw. milenijnych celów rozwoju, a także wynikających z nich późniejszych zobowiązań państw – dawców pomocy. Wyzwania te nabierają szczególnego znaczenia w kontekście realizacji unijnej polityki na rzecz rozwoju i włączenia Polski do grona donatorów. Traktat lizboński wpisuje działania na rzecz rozwoju do wachlarza celów i zasad stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej. Fakt ten, a także perspektywa przewodniczenia Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r., wywarły presję na polskich decydentów aby wypracować długofalowej strategii polskiej pomocy dla krajów rozwijających się. Długo nie należała ona bowiem do priorytetowych obszarów aktywności zewnętrznej polskiego państwa. Teza analizy opiera się na założeniu, że tylko spójna, długofalowa wizja zaangażowania Polski w międzynarodową współpracę rozwojową, uwzględniająca obecne tendencje w globalnej i europejskiej dyskusji nad rozwojem, pozwoli na aktywne jej kształtowanie na płaszczyźnie wspólnotowej.

Mając na uwadze wieloaspektowość podjętej problematyki, a także ograniczoną objętość artykułu, nie jest możliwe w pełni wyczerpujące przedstawie-

nie analizowanych zagadnień, wskazano więc przede wszystkim główne czynniki i zjawiska, warunkujące polską politykę rozwojową i jej miejsce w polityce państwa.

Ogólne uwarunkowania polskiej pomocy rozwojowej w XXI w.

Polski system współpracy na rzecz rozwoju znajduje się w trakcie ewolucji, którą implikuje zarówno specyfika polskiego wsparcia, wynikająca z uwarunkowań historycznych, jak i wyzwania, z którymi boryka się międzynarodowa społeczność dawców i biorców pomocy rozwojowej. Od początku lat 90. zmienia się również pozycja Polski w architekturze globalnego systemu pomocowego. Polska stopniowo z beneficjenta pomocy w latach 1990–2004, włączając się w międzynarodową współpracę rozwojową krajów OECD, stawała się jej dawcą¹. O rosnącej świadomości rozwojowej III RP świadczą deklaracje głównych polskich polityków, wpisujące się w międzynarodową debatę. Minister spraw zagranicznych Władysław Bartoszewski w wystąpieniu na Sesji Milenijnej Zgromadzenia Ogólnego NZ 15 września 2000 r. podkreślił:

Nasze czasy, w których konflikty i niestabilności są często rezultatem ubóstwa i niedorozwoju, wymagają praktyki odpowiadającej nowej maksymie – będącej współczesną trawestacją poprzedniej: *Si vis pacem, para solidaritatem*. [...] Jednym z kluczowych wyzwań stojących przed wspólnotą międzynarodową u progu XXI w. jest redukcja ubóstwa, zwłaszcza w krajach najmniej rozwiniętych. Sukces na tym polu wymaga szerokiego stosowania zasady solidarności w międzynarodowych stosunkach gospodarczych.

Z kolei 3 września 2002 r. w debacie plenarnej podczas drugiego dnia Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu w Republice Południowej Afryki Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski nawiązał m.in. do kwestii skuteczności pomocy rozwojowej:

Pomagajmy potrzebującym w taki sposób, by nauczyli się pomagać samym sobie. Pomoc zewnętrzna ma sens tylko wówczas, gdy mobilizuje beneficjentów do generowania własnych środków na infrastrukturę, edukację, ochronę środowiska, rozwój demokratycznych instytucji oraz społeczeństwa obywatelskiego. Stwarza trwałe fundamenty dla pokonania trudności i służy rozwojowi. Dobrym przykładem takiej produktywniej pomocy jest konwersja długów zagranicznych kraju na inwestycje w dziedzinie ekologii².

O przesłankach polskiego zaangażowania pomocowego mówił również prezydent Bronisław Komorowski w wystąpieniu 26 września 2012 r. podczas debaty generalnej 67. Sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych:

¹ Zob. szerzej: P. Bagiński, *Udział Polski w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju*, [w:] *Międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju. Ewolucja, stan obecny i perspektywy*, red. P. Bagiński, K. Czaplicka, J. Szczypiński, Warszawa 2009, s. 188–192.

² www.prezydent.pl/archiwalne-aktualnosci/rok-2002/art,450,wystapienie-prezydenta-rp-na-szczycie-ziemi-w-johannesburgu.html [26.04.2013].

Dzisiaj Polska jako wolny kraj rozwija stosunki z innymi państwami bez ograniczeń, upowszechnia wiedzę o korzyściach przejścia do demokracji, udziela pomocy rozwojowej i humanitarnej. Jesteśmy krajem o nieprzerwanej od dwudziestu lat dodatniej stopie wzrostu gospodarczego. Dlatego Polska angażuje się na rzecz stabilności procesu integracji europejskiej, który rozumiemy jako projekt służący bezpieczeństwu całej Europy. Dlatego jesteśmy aktywni w wysiłkach na rzecz łączenia obu części podzielonej do końca zimnej wojny Europy. Temu służy zainicjowany przez Polskę i Szwecję program Unii Europejskiej – Partnerstwo Wschodnie. [...] Polska chętnie udziela wsparcia i dzieli się doświadczeniem z państwami i społeczeństwami wchodzącym na drogę demokratycznych przemian, i w Afryce Północnej, i Azji, i w Europie³.

Początek drugiej dekady XXI w kształtują nowe trendy w globalnym systemie międzynarodowym, wyznaczające kierunki współpracy na rzecz rozwoju. Światowy kryzys finansowy i jego konsekwencje dla zadłużenia państw OECD, rosnąca rola krajów wschodzących gospodarek dla kondycji finansowej państw strefy euro, wzrost znaczenia instrumentów pomocowych dla prewencji i stabilizacji pokonfliktowej w świetle kryzysu w Mali (2012/2013), to tylko niektóre zjawiska, których natężenie determinuje zmiany w obszarze międzynarodowej współpracy rozwojowej. Równolegle do tych procesów kreowany jest system polskiej współpracy na rzecz rozwoju. Polska odpowiedzialność postrzegana winna być w kategoriach globalnego dobra wspólnego, leżącego w interesie i będącego celem całej ludzkości. W szczególności mając na uwadze stosunkową odporność polskiej gospodarki na konsekwencje kryzysu finansowego, co znalazło swój wrzaw w utrzymaniu 39. miejsca w rankingu 187 najbardziej rozwiniętych państw świata *Human Development Index* (UNDP) w 2013 r., podobnie jak miało to miejsce w roku 2012⁴, jak również pozycję największego beneficjenta unijnej polityki spójności.

Objęcie przez Polskę prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r. zbiegło się z istotnymi wydarzeniami, które wpływały na europejską i międzynarodową debatę wokół pomocy rozwojowej. Traktat lizboński podnosił rangę działań na rzecz rozwoju w ramach celów i zasad stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej. W ślad za tym w październiku 2011 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat zatytułowany „Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju – Program działań na rzecz zmian”⁵. W myśl dokumentu, wydarzenia Arabskiej Wiosny i ruchy społeczne w Afryce Północnej uzasadniają założenie, że

[...] cele rozwoju, demokracji, praw człowieka, dobrych rządów i bezpieczeństwa są ze sobą powiązane; a [...] społeczeństwa muszą zapewniać młodym ludziom perspektywę na przyszłość⁶.

³ Wystąpienie Prezydenta RP podczas debaty generalnej 67. Sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta/wystapienia/art.154,wystapienie-prezydenta-rp-podczas-debaty-generalnej-67-sesji-zgromadzenia-ogolnego-narodow-zjednoczonych.html [26.04.2013].

⁴ *Human Development Report 2013*, www.hdr.undp.org/en/mediacentre/humandevlopment-reportpresskits/2013report/ [26.04.2013].

⁵ Komisja Europejska, *Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju – Program działań na rzecz zmian*, Bruksela, 13.10.2010, www.ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_pl.pdf [30.04.2012].

⁶ *Ibidem*, s. 3.

„Agenda na rzecz zmian” jest próbą sprostania wymogom globalnej odpowiedzialności Unii Europejskiej w zakresie rozwoju, w tym sensie wysiłki rozwojowe powinny koncentrować się na wsparciu 48 najsłabiej rozwiniętych krajów (głównie Afryki)⁷. Priorytetem polskiej prezydencji w związku z powyższym było objęcie agendą rozwojową również krajów Europy Wschodniej (*stricte* Partnerstwa Wschodniego).

Istotnym wydarzeniem dla wypracowania paradygmatu przyszłej współpracy na rzecz rozwoju były obrady IV Forum Wysokiego Szczebla ds. Skuteczności Współpracy Rozwojowej w południowokoreańskim Pusan (29 listopada–1 grudnia 2011)⁸. Wyzwaniem tego szczytu było przede wszystkim utrzymanie konsensu dotyczącego agendy w sprawie efektywności współpracy na rzecz rozwoju, wypracowanej na spotkaniach w Paryżu (2005) i Akrze (2008). Duże znaczenie przypisuje się ustanowieniu w porozumieniu końcowym szczytu „nowego”, szerszego partnerstwa na rzecz rozwoju, obejmującego oprócz tradycyjnych dawców pomocy, nowych aktorów współpracy – „Południe–Południe, BRICS⁹, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i prywatnych fundacji”, a także potwierdzeniu przyjętych wcześniej zobowiązań¹⁰.

W tych uwarunkowaniach aktywność polskiej prezydencji koncentrowała się na promocji agendy demokratycznej we współpracy rozwojowej¹¹, czego wy-

⁷ Nawiązuje m.in. do rosnącego zróżnicowania krajów rozwijających się, wzrostu znaczenia gospodarek wschodzących jako uczestników współpracy rozwojowej oraz wpływu niestabilności niektórych państw słabo rozwiniętych. Komisja kładzie również nowe akcenty w dotychczasowej unijnej agendzie rozwojowej. Działania pomocowe Unii Europejskiej winny koncentrować się na wsparciu dwóch obszarów: dobrych rządów i praw człowieka z uwzględnieniem „zaostrożonej warunkowości” oraz zrównoważonego wzrostu gospodarczego z naciskiem na „rozwój konkurencyjnych lokalnych sektorów prywatnych”. Jednocześnie przy realizacji tych celów Komisja Europejska, poza zasadą koordynacji działań i spójności polityki unijnej, wprowadziła postulat zróżnicowanego partnerstwa na rzecz rozwoju, wychodząc z założenia o konieczności koncentracji unijnych zasobów, tam gdzie są one niezbędne dla ograniczenia ubóstwa i będą one najbardziej skuteczne. Kolejnym ważnym elementem jest próba wzmocnienia współpracy pomiędzy Komisją a instytucjami rozwojowymi w państwach członkowskich poprzez wprowadzenie skoordynowanego „mechanizmu podziału pracy” w obszarze rozwoju. *Ibidem*.

⁸ www.oecd.org/document/12/0,3746,en_2649_3236398_46057868_1_1_1_1,00.html [03.04.2012]; *Auf dem Weg nach Busan: Der internationale Dialog zur Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit*, VENRO, „2015 im Gespräch” 2011, www.venro.org/fileadmin/redaktion_2015/pdf/2015_VENRO_Busan_2011.pdf [03.04.2012].

⁹ Brazylia, Rosja, Indie, Chiny i Republika Południowej Afryki.

¹⁰ Zawarto m.in. nowe porozumienie o wsparciu państw słabych (*fragile states*), które zakłada skierowanie 30% ODA do tych krajów, w tym również na działania z zakresu stabilizacji pokrzywionej. Krytyka postanowień szczytu dotyczyła m.in.: przeniesienia nacisku ze skuteczności pomocy na skuteczną współpracę rozwojową pojmowaną w szerszym kontekście skuteczności rozwoju, zob. szerzej: S. Klingebiel, S. Leiderer, *Aid effectiveness der zwei Geschwindigkeiten*, 05.12.2011, www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/MPHG8P9AV3?Open&nav=expand%3APresse\Die%20aktuelle%20Kolumne\Zusatzdokumente%3Bactive%3APresse\Die%20aktuelle%20Kolumne\Zusatzdokumente\MPHG-8P9AV3, [04.04.2012].

¹¹ Minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski uroczyście zainaugurował działalność Funduszu 27 maja 2013 r. w Brukseli. Zob. szerzej: *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2011*,

razem była przede wszystkim inicjatywa powołania Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji¹². Ma on wspierać przemiany demokratyczne wschodnich i południowych sąsiadów UE. Ponadto polskie zaangażowanie przejawiało się w: wypracowaniu wspólnego stanowiska państw członkowskich na IV Forum Wysokiego Szczebla ds. Skuteczności Pomocy Rozwojowej w Pusan, przy czym pozycja Unii zdominowana została wzrastającą rolą grupy G-20 jako globalnego forum koordynacji światowej gospodarki; dyskusji wokół finansowania działań zewnętrznych UE z nowej perspektywy finansowej; wieloletnich programów w obszarze współpracy rozwojowej; a także udziału we Wspólnym Zgromadzeniu Parlamentarnym UE–AKP w Lomé (21–23 listopada 2011 r.)¹³. Pozytywnie ocenia się dużą aktywność polskich przedstawicieli w związku z kryzysem humanitarnym w Rogu Afryki w tym okresie, a także wsparcie zapisów Karty działań na rzecz wyeliminowania zjawiska ekstremalnego głodu¹⁴.

Ramy instytucjonalno-prawne polskiej współpracy na rzecz rozwoju

Pierwszym oficjalnym dokumentem, który reguluje kwestie współpracy rozwojowej jest przyjęta przez Radę Ministrów 21 października 2003 r. *Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju*. Wyznacza ona uwarunkowania, cele, ramy instytucjonalne, formy i instrumenty polskiej współpracy rozwojowej oraz stanowi podstawę dla późniejszych regulacji w tym zakresie¹⁵. Współpraca na rzecz rozwoju

Grupa Zagranica 2012, www.watchdog.org.pl/wwwdane/files/raport_polska_wspolpraca_rozwojowa_2011_grupa_zagranica_9bg9.pdf, s. 15–17, www.democracyendowment.eu [20.04.2013].

¹² W pierwszych trzech latach budżet EED będzie wynosił ponad 25 mln euro. Największy wkład zadeklarowały: Polska (5 mln euro), Szwecja, Dania, Holandia i Szwajcaria, zob.: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126505.pdf; www.democracyendowment.eu; www.solidarityfund.pl/pl/nawosci-2/90-news-demokracja-prawa-czlowieka/412-otwarto-siedziba-europejskiego-funduszu-na-rzecz-czlowieka-demokracji-w-brukseli; *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2011...*, s. 21–22 [24.04.2013].

¹³ *Ibidem*, s. 15.

¹⁴ *Ibidem*, s. 15–17.

¹⁵ Wśród uwarunkowań *Strategia* wymienia procesy globalizacyjne w gospodarce światowej, zakończenie zimnej wojny i demokratyzację krajów Europy Środkowej i Wschodniej, kompleksowe podejście do polityki rozwojowej, komplementarność działań rozwojowych poszczególnych państw z innymi obszarami i dziedzinami życia, odpowiedzialność krajów beneficjentów pomocy oraz przeciwdziałanie zagrożeniom terroryzmem. Cele polskiej współpracy rozwojowej potwierdzają dążenie do zrównoważonego rozwoju oraz redukcję ubóstwa w myśl milenijnych celów rozwojowych oraz założeń unijnej polityki rozwojowej. Ma ona za zadanie m.in. przyczyniać się do rozpowszechniania praw człowieka, demokracji oraz rządów prawa, promować globalne bezpieczeństwo i stabilność, przekazywać doświadczenia z zakresu polskiej transformacji ustrojowej. Kryteria wyboru kierunków polskiej pomocy miały wynikać z istniejących lokalnie potrzeb wsparcia, przestrzegania praw człowieka, zasad prawa i dobrego rządzenia, zaplecza instytucjonalno-personalnego oraz programowego. Natomiast za priorytetowe obszary objęte pomocą uznano „ochronę zdrowia, edukację i naukę, dostęp do wody pitnej, ochronę środowiska naturalnego, umacnianie struktur lokalnych, wspieranie instytucji demokratycznych, poprawę efektywności administracji publicznej,

uznana została za integralną „część polityki zagranicznej i stosunków zewnętrznych Polski”, która pozwala na realizację „podstawowych celów polskiej polityki zagranicznej: zapewnieniu bezpieczeństwa i stabilności państwa i jego obywateli, ochronie jego interesów oraz rozwojowi współpracy gospodarczej z krajami wszystkich kontynentów”¹⁶. Z tego punktu widzenia bezpieczeństwu Polski

[...] będzie służyć zapobieganie potencjalnym, konfliktogennym napięciom na linii Północ-Południe, interesom gospodarczym – większe zaangażowanie krajów rozwijających się i w okresie transformacji w gospodarkę światową, w tym w wymianę handlową i inwestycyjną z naszym krajem, środowisku naturalnemu – identyfikacja i eliminowanie zagrożeń ekologicznych¹⁷.

Do beneficjentów polskiej pomocy zaliczono wybrane kraje rozwijające się oraz przechodzące transformację ustrojową¹⁸. Mając na uwadze znaczną przewagę wielostronnych form wsparcia, zapowiedziano dążenie do stopniowego zwiększania pomocy dwustronnej¹⁹, a także do podniesienia wielkości ODA do 0,1% PKB do 2006 r.²⁰

Dokument podkreśla wpisanie się polskiej polityki rozwojowej w ramy realizowanych działań i strategii Unii Europejskiej w tym zakresie, a także podjęcie negocjacji dotyczących udziału w finansowaniu Europejskiego Funduszu Rozwoju. Polskie zaangażowanie w politykę unijną ma się koncentrować przede wszystkim na wspieraniu politycznej i gospodarczej transformacji w krajach objętych pomocą. Ponadto Polska będzie dążyć do członkostwa w Komitecie Pomocy Rozwojowej (DAC), wspierając jednocześnie implementację rekomendacji i wytycznych OECD przy realizacji działań na rzecz rozwoju przez państwa członkowskie.

Strategia określa również strukturę systemu polskiej współpracy na rzecz rozwoju. Jako sfera stosunków zewnętrznych państwa podlega ona pod resort spraw zagranicznych. Minister spraw zagranicznych prowadzi politykę współpracy rozwojowej za pośrednictwem Departamentu Międzynarodowej Współpracy Rozwojowej oraz ją koordynuje z pozostałymi ministerstwami i instytucjami za pośrednictwem Krajowego Koordynatora ds. Międzynarodowej Współpracy Rozwojowej. Ministerstwu Finansów powierzono kluczową rolę w alokacji dwu-

rozwój współpracy transgranicznej oraz restrukturyzację sektorową”. *Ibidem*, s. 7. Strategia określa dwie ścieżki transferu wsparcia dla krajów rozwijających się: pierwszą jest współpraca bilateralna w formie pomocy projektowej (przede wszystkim na infrastrukturę), technicznej (w obszarze transformacji ustrojowej, w celu podniesienia jakości zasobów ludzkich i przepływu wiedzy do krajów rozwijających się i w okresie transformacji), finansowej (w postaci kredytów preferencyjnych w ramach pomocy wiązanej i niewiązanej, dwustronne inicjatywy oddłużeniowe), humanitarnej i żywnościowej oraz wolontariatu. Drugą jest pomoc przekazywana wielostronnie za pośrednictwem instytucji systemu Narodów Zjednoczonych oraz Unii Europejskiej.

¹⁶ Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju przyjęta przez Radę Ministrów 21 października 2003 r., Warszawa 2003, s. 5.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*, s. 6.

¹⁹ *Ibidem*, s. 8–9.

²⁰ *Ibidem*, s. 14.

i wielostronnej pomocy finansowej. Przewidziano powołanie Rady ds. Współpracy Rozwojowej, jako ciała doradczego i opiniodawczego²¹. Zapowiedziano również podjęcie działań promocyjnych i informacyjnych o tematyce rozwojowej w społeczeństwie.

W perspektywie zbliżającej się prezydencji w Radzie UE i w obliczu rosnących oczekiwań w stosunku do działań na rzecz rozwoju, konieczne było podjęcie dalszych kroków, zwłaszcza legislacyjnych, stwarzających spójny i efektywny system polskiej współpracy rozwojowej. Z jednej strony chodziło o wypracowanie wieloletniego programu współpracy rozwojowej, określającego cele, geograficzne i sektorowe priorytety wsparcia. Z drugiej niezbędne było stworzenie podstaw prawnych dla realizowanej przez państwo polityki.

Konieczność precyzyjnych regulacji podkreślał również przygotowany na wniosek MSZ raport przeglądkowy DAC z 11 maja 2010 r., poddający ocenie polski system współpracy rozwojowej, w tym także opracowywany projekt. Strategia z 2003 r. uznana została za niewystarczająca i nieadekwatną w obliczu zmieniających się zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań, zarówno dla polskiej polityki, jak i międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju. W przekonaniu ekspertów zapisy ustawy winny wyraźnie oddawać zaangażowanie państwa we współpracę na rzecz rozwoju, a także definiować cele polskiej ODA. Ponadto regulacje powinny objąć kwestie realizacji pomocy i odpowiedzialności za jej implementację. Takie przepisy będą stanowić fundament spójnego systemu pomocowego, wyposażając ministra spraw zagranicznych w zasadnicze kompetencje kreowania, koordynacji i konsultacji w obszarze polityki na rzecz rozwoju, wiążącej dla całego rządu²². Co więcej, Polska, będąc członkiem UE, dołączając do Deklaracji z Paryża w sprawie skuteczności pomocy (2005)²³ oraz Planu działania z Akry (2008)²⁴, musi stawić

²¹ Mają ją tworzyć posłowie i senatorowie, przedstawiciele Kościołów i związków wyznaniowych, organizacji pozarządowych, środowisk akademickich i biznesowych oraz mediów, *ibidem*, s. 18.

²² *Special Review of Poland*, Development Co-operation Directorate of OECD, 11 May 2010, www.polskapomoc.gov.pl/files/2010%20/Special%20Review%20of%20Poland%20-%20FINAL%20REPORT.pdf, s. 13. [24.04.2013].

²³ Określa ona 5 zasad efektywniejszego rozwoju: 1) Odpowiedzialność – uznanie przewodniej roli krajów partnerskich w implementacji narodowych strategii rozwojowych, udoskonalaniu instytucji i przeciwdziałaniu korupcji, respektowanie priorytetów i potrzeb krajów partnerskich; 2) Dostosowanie – kraje udzielające pomocy dostosowują swoje wsparcie do realizacji tych celów i wykorzystują lokalne systemy i procedury; 3) Harmonizacja – kraje udzielające pomocy koordynują swoje działania, upraszczają procedury i wymieniają informacje, aby uniknąć ich powielania i zapewnić transparencję; 4) Zarządzanie ukierunkowane na wyniki – zarówno kraje rozwijające się, jak i udzielające pomocy skupiają się na osiąganiu i mierzeniu rezultatów pomocy; 5) Wspólna odpowiedzialność – zarówno kraje rozwijające się, jak i udzielające pomocy są odpowiedzialne za rezultaty w zakresie rozwoju; www.adb.org/media/articles/2005/7033_international_community_aid/paris_declaration.pdf [03.03.2012].

²⁴ Wzywa donatorów m.in. do niezbędnej decentralizacji współpracy rozwojowej poprzez przekazanie kompetencji strukturalnym krajowym, wykorzystywania przy dostarczaniu pomocy w pierwszej kolejności systemów kraju partnerskiego; bardziej przewidywalnego i przejrzystego sposobu udzielania pomocy, by ułatwić partnerom budżetowanie, planowanie i wdrażanie ich strategii

czoła wyzwaniom, przed którymi stoi międzynarodowa współpraca rozwojowa takimi, jak zmiany klimatyczne, wzrost znaczenia problemów bezpieczeństwa międzynarodowego w kontekście rozwojowym, kryzys żywnościowy czy implikacje kryzysu finansowego i gospodarczego na społeczność dawców i beneficjentów pomocy. Dlatego też zarekomendowano m.in. wypracowanie wizji polskiej współpracy rozwojowej w perspektywie kilkuletniej (2010–2015), egzekwowanie spójności polityki rozwojowej z innymi obszarami działań zewnętrznych rządu dotyczącymi krajów rozwijających się, strategię polskiego zaangażowania w unijną politykę rozwojową, wytyczne odnośnie do pomocy wielostronnej w celu uzupełnienia i zwiększenia wsparcia dwustronnego, programowanie pomocy dwustronnej z udziałem wszystkich aktorów systemu ODA, włączenie działań pomocowych takich zagadnień jak: *gender*, środowisko naturalne, prawa człowieka, rządy prawa, jak również przyjęcie zasad, na jakich opierać się ma polska aktywność humanitarna, zgodnych z międzynarodowymi standardami „Reguł dobrego świadczenia pomocy humanitarnej”²⁵. Autorzy podkreślają korzyści płynące z precyzyjnej regulacji legislacyjnej dla działań na rzecz rozwoju, a także istotną rolę edukacji globalnej w podnoszeniu świadomości społeczeństwa polskiego w tych obszarach²⁶.

Trwające od 2006 r. prace legislacyjne²⁷, zakończyły się przyjęciem 16 września 2011 r. Ustawy o współpracy rozwojowej²⁸, która weszła w życie 1 stycznia 2012 r. Określa ona organizację, zasady oraz formy współpracy rozwojowej z krajami rozwijającymi się oraz państwami objętymi programem Partnerstwa Wschodniego. Przez współpracę rozwojową rozumiane są działania podejmowane przez administrację rządową (art. 2), mające na celu:

- pomoc rozwojową, w szczególności promowanie i wspieranie demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, zasad dobrego rządzenia i respektowania praw człowieka oraz wspieranie trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego, przyczynianie się do redukcji ubóstwa, poprawy stanu zdrowia ludności, podnoszenia poziomu wykształcenia i kwalifikacji,

rozwojowych; określenia warunków, na jakich donatorzy udzielają pomocy, wspólnie z krajami partnerskimi na podstawie ich własnych planów rozwojowych; www.oecd.org/dataoecd/37/50/42400973.pdf [02.04.2012].

²⁵ *Special Review...*, s. 14–15.

²⁶ Zalecono implementację rekomendacji raportu *Global Education Network Europe* (GENE), zatytułowanego „Edukacja globalna w Polsce z 2009 r. Europejski proces partnerskiego przeglądu edukacji globalnej. Krajowy raport na temat edukacji globalnej w Polsce”, zob. szerzej: www.polskapomoc.gov.pl/files/2010%201/GENE/Edukacja%20globalna%20w%20Polsce_raportGENE.pdf [26.04.2013].

²⁷ Zob. szerzej: P. Bagiński, *Nowy projekt założeń Ustawy o współpracy rozwojowej – krok w dobrym kierunku, ale czy odpowiadający współczesnym wyzwaniom?*, GDRG Komentarz, 2/210, www.globaldevelopment.org.pl/attachments/133_%20KOMENTARZE_GDRG_Nr_2_2010.pdf; www.igo.org.pl/publikacje/stanowiska/175-stanowisko-igo-w-sprawie-projektu-ustawy-o-wspolpracy-rozwojowej [26.04.2013].

²⁸ Ustawa z 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej; www.polskapomoc.gov.pl/files/dokumenty_publicacje/USTAWA%20o%20wspolpracy%20rozwojowej%20FINAL.pdf [29.04.2013].

- pomoc humanitarną dla ludności poszkodowanej w konfliktach zbrojnych, klęskach żywiołowych itp.,
- edukację globalną na rzecz podniesienia świadomości i zrozumienia problemów globalnych oraz współzależności pomiędzy państwami.

Ustawa zobowiązuje rząd do realizacji polskiej współpracy rozwojowej w ramach wieloletnich programów, sporządzanych na co najmniej 4 lata, których opracowanie pozostaje w gestii ministra do spraw zagranicznych. Określają one cele oraz polityczne i geograficzne priorytety pomocy rozwojowej, humanitarnej i edukacji globalnej. Rada Ministrów przyjmuje i aktualizuje program w formie uchwały (art. 6 ust. 4). Na ich podstawie opracowywane są coroczne plany współpracy rozwojowej, zawierające zadania, formy oraz wysokość środków finansowych przeznaczanych dla krajów rozwijających się²⁹. Przewidziana jest możliwość wieloletniego finansowania działań pomocowych w odniesieniu do państw objętych działaniami wojennymi (art. 22 zmienia zapisy ustawy o finansach publicznych), w pozostałych przypadkach z zastrzeżeniem ograniczenia do wysokości środków w danym roku budżetowym. W związku z zapisami o finansowaniu działań pomocowych organizacje pozarządowe zwracały uwagę na brak regulacji tzw. mechanizmu *matching funds*, umożliwiającego wnioskowanie do MSZ o dofinansowanie projektów opłacanych przez innych donatorów³⁰. Krytykuje się również brak określenia wyraźnych perspektyw rozwoju polskiej współpracy rozwojowej, przejrzystości działań rozwojowych oraz dostosowania do standardów międzynarodowych, w szczególności Deklaracji z Paryża dotyczącej skuteczności pomocy³¹.

Ustawa wzmacnia kompetencje koordynacyjne ministra spraw zagranicznych (art. 13 ust. 2), sprawowane za pośrednictwem Krajowego Koordynatora Współpracy Rozwojowej w randze sekretarza lub podsekretarza stanu. Krajowy Koordynator pełni jednocześnie funkcję przewodniczącego Rady Programowej Współpracy Rozwojowej³² i stoi na czele Departamentu Współpracy Rozwojowej³³. Do jego kompetencji należy reprezentowanie Polski w zakresie kształtowa-

²⁹ Projekt z 29 marca 2010 r. wprowadzał dodatkowo średniookresową strategię współpracy rozwojowej dla danego kraju/regionu/obszaru tematycznego, a także zapisy regulujący zadania, cele, finansowanie Polskiej Agencji Współpracy Rozwojowej, zob.: www.ww2.senat.pl/ngo/2010/12-posiedzenie.pdf, s. 27–37.

³⁰ *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2011...*, s. 30.

³¹ *Ibidem*, s. 30.

³² Na mocy ustawy ustanowiona została 21-osobowa Rada Programowa Współpracy Rozwojowej, powoływana na 4-letnią kadencję, w jej skład wchodzi m.in. 4 przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz jeden ze świata nauki. Jako organ opiniodawczo-doradczy przedstawia m.in. propozycje priorytetów geograficznych i tematycznych współpracy rozwojowej, opiniuje projekty programu wieloletniego współpracy rozwojowej i planów rocznych, roczne sprawozdania z realizacji przez organy administracji rządowej zadań z zakresu współpracy rozwojowej, a także projekty dokumentów rządowych. W rozdziale 5. ustawy określony został jej skład i kompetencje, *Ustawa z 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej*, www.polskapomoc.gov.pl/Rada,Programowa,Wspolpracy,Rozwojowej,1351.html [25.04.2013].

³³ Od stycznia 2012 r. urząd ten pełni Katarzyna Pelczyńska-Nałęcz, w ramach MSZ ponosi odpowiedzialność za realizację współpracy rozwojowej, w tym także działania z zakresu pomocy humanitarnej oraz kształtowanie polskiej polityki wschodniej.

nia wielostronnej współpracy rozwojowej na forach Unii Europejskiej i innych organizacji międzynarodowych³⁴.

Całość zagadnień związanych z pomocą rozwojową i humanitarną znajduje się od 10 lipca 2012 r. w kompetencji Departamentu Współpracy Rozwojowej³⁵, do którego włączono Departament Wdrażania Programów Rozwojowych. Miało to na celu skoncentrowanie prac w ramach jednej komórki organizacyjnej, podniesienie jej efektywności, tak aby zapewnić większą koherencję pomiędzy programowaniem, wdrażaniem i ewaluacją pomocy rozwojowej³⁶.

Zapisy ustawy wprowadzają zamysł powołania agencji, wdrażającej projekty i programy polskiej pomocy na gruncie utworzonej w 2001 r. Polskiej Fundacji Międzynarodowej Współpracy na rzecz Rozwoju „Wiedzieć Jak”. Z inicjatywy ministra spraw zagranicznych została ona reaktywowana w 2011 r., a od stycznia 2013 r. funkcjonuje pod nazwą Fundacja Solidarności Międzynarodowej³⁷. Ustawa przewiduje możliwość zlecania Fundacji obsługi konkursów oraz realizację zadań z zakresu współpracy rozwojowej (ze względu na szczególne warunki polityczne w państwie, w którym ma być realizowane zadanie). Dotychczas są to głównie projekty z zakresu demokratyzacji. Może ona prowadzić działania własne³⁸ oraz stosować procedurę zapytań ofertowych.

Uchwalenie ustawy o współpracy rozwojowej jest ważnym krokiem w stronę rozwoju polskiego systemu, niemniej nie spełnia istotnych oczekiwań i postulatów, wysuwanych w trakcie jej przygotowań przez organizacje pozarządowe zaangażowane w działania na rzecz rozwoju³⁹, zrzeszone w stowarzyszeniu „Grupa Zagranica”. Nie zostały uwzględnione m.in. propozycje dotyczące funkcjonowania Fundacji Solidarności Międzynarodowej jako organizacji regrantowej, większej spójności polityki na rzecz rozwoju, a także wzmocnienia mechanizmów monitorowania i ewaluacji wieloletnich programów współpracy.

³⁴ www.polskapomoc.gov.pl/Biogram,Ministra,ds.,Pomocy,Rozwojowej,1533.html [26.04.2013].

³⁵ Departament Współpracy Rozwojowej realizuje zadania z zakresu planowania, koordynacji, monitoringu i ewaluacji działań na rzecz rozwoju. Ma też kompetencje w ramach programowania priorytetów polskiej pomocy, organizacji konkursów na projekty rozwojowe a także prowadzeniem tej problematyki na płaszczyźnie unijnej.

³⁶ *Projekt zarządzenia w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Zagranicznych*, www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CDkQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.msz.gov.pl%2Fresource%2F3b73f6df-e3b3-4e73-980f-48fe676d9f7b%3AJCR%3Bjsessionid%3D486870AEA60367D1D4B12878BD68E399.cmsap2p&ei=CLmnUZLPisbvsGB7oGAAQ&usg=AFQjCNEilcNBfnSTEJGP5IdqakFqi02TSQ&bvm=bv.47244034,d.Yms&cad=rja, s. 5 [26.04.2013].

³⁷ Działalnością Fundacji kieruje zarząd, wybierany przez Radę Fundacji, której członków powołuje minister spraw zagranicznych. Przewodniczącą Rady jest obecnie Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz, zob.: www.solidarityfund.pl/pl/fundacja1/wladze-fundacji [25.04.2013]. Fundacja ma obowiązek przekazywania corocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu współpracy rozwojowej na ręce ministra spraw zagranicznych, ministra finansów oraz sejmowej komisji do spraw zagranicznych.

³⁸ Mówi o tym § 9 pkt 2 Statutu Fundacji, www.solidarityfund.pl/pl/pliki/1%29-Dokumenty-Fundacji/Statut-Fundacji-Wiedzie%C4%87-Jak [25.04.2013].

³⁹ www.wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/677037.html [25.04.2013].

Założenia, priorytety i realizacja polskiej współpracy rozwojowej w drugiej dekadzie XXI w.

Ramy polskiej współpracy na rzecz rozwoju determinuje przede wszystkim członkostwo w Unii Europejskiej. Specyfika europejskiej współpracy na rzecz rozwoju wynika z jej wspólnotowej płaszczyzny, kształtowanej przez instytucje unijne oraz zróżnicowania pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi w zaangażowaniu w sprawy rozwojowe⁴⁰. Wiąże się to zarówno z mocniejszym zakorzenieniem współpracy rozwojowej w tradycji 15 państw członkowskich, które są członkami Komitetu Współpracy Rozwojowej (DAC) OECD, jak i potencjałem gospodarczo-politycznym poszczególnych krajów UE. Jednocześnie większość oficjalnej pomocy rozwojowej członków Unii Europejskiej przebiega kanałami współpracy dwustronnej (2/3) w porównaniu do działań multilateralnych (1/3). Mając na uwadze zdecydowaną przewagę Unii Europejskiej w dostarczaniu światowej pomocy na rzecz rozwoju – w latach 2004–2011 połowa oficjalnej pomocy rozwojowej pochodziła od UE i jej państwa członkowskich – wzrasta presja na wypracowanie wewnętrznie spójnej strategii współpracy na rzecz rozwoju godzącej zróżnicowane preferencje i interesy państw członkowskich, która byłaby podstawą skutecznej europejskiej polityki rozwojowej. W 2005 r. kraje UE przyjęły zobowiązanie do zwiększenia poziomu ODA do roku 2010 do 0,56% DNB, a do 2015 do 0,7%. Cel ten zróżnicowano według członków – na poziomie 0,7% DNB dla krajów UE-15 oraz 0,33% dla 12 nowych państw członkowskich⁴¹. Polskę w dalszym ciągu dzieli duży dystans w stosunku do innych europejskich donatorów, zarówno pod względem wielkości ODA (por. wykres 1), jak i poziomu efektywności jej wdrażania⁴². Średnio w latach 2008–2011 środki przeznaczone na pomoc rozwojową przekraczały sumę 1 mld złotych rocznie. W 2010 r. wartość polskiej ODA zmniejszyła się do 0,08% DNB z 0,09% DNB w 2009 r. i od tego czasu utrzymywała się na stałym poziomie (por. tabela 1). Według wstępnych danych OECD na 2012 r. polska pomoc wzrosła do 0,09% DNB, osiągając 438 mln dolarów, co oznacza wzrost o 12,4% w porównaniu do 2011 r. i wzrost pomocy przekazywanej bilateralnie⁴³.

⁴⁰ Zob. szerzej: P. Bagiński, *Europejska polityka rozwojowa. Organizacja pomocy Unii Europejskiej dla krajów rozwijających się*, Warszawa 2009; A. Paterek, *Polityka współpracy rozwojowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu zadłużenia strefy euro*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 4, s. 171–194.

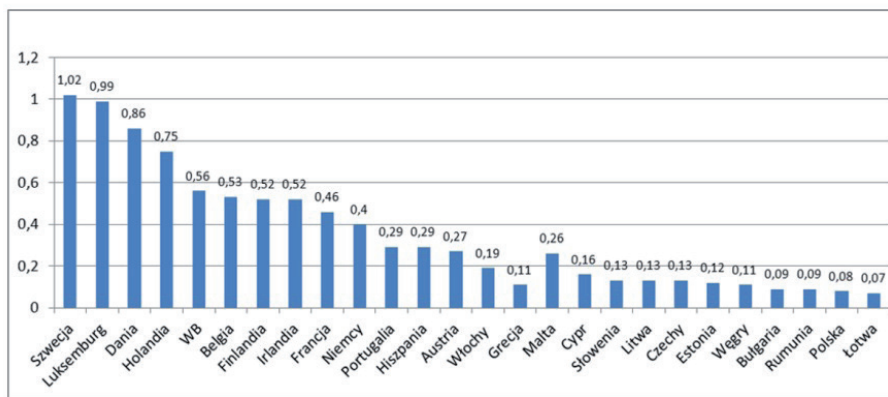
⁴¹ Zakładany na rok 2010 cel pośredni nie został osiągnięty, nie udało się również zwiększyć unijnej pomocy finansowej dla Afryki i krajów najslabiej rozwiniętych. Por. UE zwiększy pomoc finansową dla Afryki Subsaharyjskiej oraz zapewni zespołowo przynajmniej 50% uzgodnionego wzrostu zasobów ODA dla tego kontynentu, respektując jednocześnie w pełni priorytety poszczególnych państw członkowskich dotyczące udzielania pomocy rozwojowej, [w:] Afryka (konkluzje Rady z 24 maja 2005 r.), dok. 9266/05, pkt 22, www.register.consilium.europa.eu/pdf/pl/11/st10/st10593.pl11.pdf [30.04.2012].

⁴² Raporty „Polska współpraca rozwojowa Grupy Zagranica” z lat 2008–2011.

⁴³ www.polskapomoc.gov.pl/files/Aktualnosci2013/ODA%20Press%20Release%20NON%20DAC.pdf [05.06.2013].

W 2011 r. wartość polskiej ODA wyniosła 1,2 mld zł⁴⁴, co plasowało Polskę na przedostatnim miejscu wśród krajów członkowskich. W 2005 r. Polska przyjęła na siebie zobowiązanie zwiększenia wartości ODA do poziomu 0,17% DNB w 2010 r., a w 2015 r. do poziomu 0,33% DNB. Tych założeń nie udało się zrealizować. Aby osiągnąć deklarowane zaangażowanie w 2015 r., Polska musiałaby czterokrotnie zwiększyć wartość pomocy świadczonej bilateralnie.

Wykres 1. Udział ODA w DNB (%) w 2011 r. w państwach członkowskich UE



Źródło: www.oecd.org/dataoecd/44/13/50060310.pdf, s. 2.; www.europa.eu/rapid/exploit/2012/04/MEMO/EN/m12_243.eni/Pictures/100000000000031B00000225BF8146DA.jpg.

Tabela 1. Polska ODA w latach 2000–2011 (w mln dolarów)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bilateralna ODA	13	31	9	19	25	48	119	156	84	91	96	91
Wielostronna ODA	16	5	5	8	93	157	178	207	288	282	282	326
Razem	29	36	14	27	118	205	297	363	372	373	378	417
% DNB	0,024	0,024	0,015	0,013	0,05	0,07	0,09	0,09	0,08	0,09	0,08	0,08

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.polskapomoc.gov.pl/files/2010%20/Special%20Review%20of%20Poland%20-%20FINAL%20REPORT.pdf.

Polski system pomocowy, w odróżnieniu od większości donatorów Zachodu, charakteryzuje znaczna przewaga pomocy dystrybuowanej kanałami współpracy wielostronnej w porównaniu z udziałem wsparcia realizowanego w ramach pomocy dwustronnej. Działania realizowane za pośrednictwem instytucji międzynarodowych stanowiły w latach 2008–2011 ponad 70% polskiej ODA⁴⁵ (tab. 1).

⁴⁴ www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,w,liczbach,15.html [30.04.2012].

⁴⁵ W 2008 r. 77%, w 2009 r. – 75%, w 2010 r. – 74%, w 2011 r. – 78%.

Wprawdzie w niewielkim stopniu, ale systematycznie, wzrasta udział polskiej ODA przekazywany na wpłaty do ogólnego budżetu UE⁴⁶: w 2011 r. osiągnęła wartość 934 mln zł (311,98 mln dolarów)⁴⁷, co stanowiło około 75% całej polskiej pomocy rozwojowej i 97% pomocy realizowanej wielostronnie⁴⁸. Od 2010 r. polski wkład do budżetu UE na cele współpracy rozwojowej utrzymuje się na poziomie ok. 3%, potwierdza to również przyjęty przez rząd plan współpracy rozwojowej na rok 2013. Część polskiej składki przeznaczonej na współpracę rozwojową prowadzoną w ramach UE w 2013 r. wyniesie ok. 237 mln euro, czyli ok. 1 mld zł. Natomiast polska składka na Europejski Fundusz Rozwoju w 2013 r. może osiągnąć ponad 72 mln euro, czyli ok. 297 mln zł⁴⁹.

Drugim, istotnym kanałem przepływu polskiej pomocy wielostronnej, są wpłaty do agend systemu ONZ. W 2011 r. ich wartość była dwukrotnie wyższa w porównaniu z rokiem 2010 i wyniosła 11,09 mln dolarów⁵⁰. Dla porównania, w 2008 r. Polska przekazała kontrybucje do 8 organizacji systemu NZ, w 2011 r. ich liczba wzrosła do 13 (23,72 mln zł)⁵¹. W sumie wpłaty do międzynarodowych instytucji poza UE kształtowały się w 2011 r. na poziomie 3% (31,31 mln zł/12,52 mln dolarów) całej polskiej pomocy rozwojowej. W planie na rok 2013 zapowiedziano utrzymanie zasadniczej części wpłat na rzecz wyspecjalizowanych wielostronnych organizacji, programów i funduszy w ramach międzynarodowej współpracy rozwojowej jako kontynuacja wcześniejszego zaangażowania Polski. Większość środków trafi do instytucji systemu Narodów Zjednoczonych (w tym m.in. UN Women i UNAIDS). Część środków przeznaczona zostanie również na programy i fundusze administrowane przez OECD (Centrum Rozwoju OECD)⁵².

⁴⁶ 660,66 mln zł (187,87 mln euro) w 2008 r., co stanowiło 74% całej polskiej pomocy rozwojowej i prawie 95% pomocy realizowanej wielostronnie; w 2009 r., odpowiednio, 841,07 mln zł (194,25 mln euro), 73% i 96%; w 2010 r. – 810 mln zł (203 mln euro), 70% i 95%.

⁴⁷ Składka do budżetu ogólnego UE osiągnęła wartość 803,21 mln zł, ponadto po raz pierwszy Polska uczestniczyła w finansowaniu Europejskiego Funduszu Rozwoju – 130,6 mln zł.

⁴⁸ Występująca różnica 1% w ujęciu udziałów polskiej pomocy wielostronnej i dwustronnej na rok 2011 w danych MSZ i raportach „Grupy Zagranica”, wynika z uwzględnienia w ramach pomocy wielostronnej środków przekazanych na pomoc humanitarną. *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2011...*, s. 41; Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2011*, www.polskapomoc.gov.pl/files/Dokumenty_i_Publikacje/Raport_2011.pdf, s. 11 [04.05.2013].

⁴⁹ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Plan współpracy rozwojowej w 2013 r.*, www.polskapomoc.gov.pl/files/Dokumenty_i_Publikacje/Plan_wspolpracy_2013/PLAN%202013_22.10.2012.pdf, s. 29 [05.05.2013].

⁵⁰ *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2011...*, s. 43.

⁵¹ Największa część polskich środków (11,09 mln dolarów) trafia do Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO), Organizacji Narodów Zjednoczonych do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) i Organizacji NZ ds. Rozwoju Przemysłowego (UNIDO), są to jednak kwoty pokrywające w niewielkiej części ich budżety. *Ibidem*; *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2011...*, s. 14.

⁵² *Plan współpracy rozwojowej w 2013 r.*, s. 17.

Polska pomoc dwustronna koordynowana jest przez Departament Współpracy Rozwojowej MSZ⁵³. W 2011 r. stanowiła ona 22% całej polskiej pomocy rozwojowej (tab. 1). Wspomniane wyżej wstępne dane OECD na rok 2012 wskazują na wzrost polskiej pomocy przekazywanej bilateralnie, co jednocześnie przyczyniło się do wzrostu polskiej ODA o 12,4% w porównaniu z 2011 r.⁵⁴ W tej formie polskie wsparcie zarówno w roku 2010, jak i w 2011 objęło ponad 80 państw, należy jednak zaznaczyć że ponad 90% środków w ramach pomocy bilateralnej regularnie trafia do dziesięciu największych beneficjentów polskiego wsparcia, choć niekoniecznie są to państwa uznane za priorytetowe w rządowych dokumentach programowych⁵⁵.

W 2011 r. sześć z dziewięciu krajów priorytetowych znalazło się na liście 10 największych biorców pomocy, co świadczy o większej spójności między założeniami i realizacją polskiego wsparcia w porównaniu z latami poprzednimi⁵⁶. Jednakże pierwsze miejsce zajęła nieujęta w priorytetach Bośnia i Hercegowina (por. tab. 2 i 3), podobnie jak w 2010 r. połowa wsparcia trafiła do Chin. Wynika to z uwzględniania w statystykach pomocy udzielanych pożyczek i kredytów preferencyjnych na rzecz tych państw, również w ramach pomocy związanej⁵⁷.

Ponad połowa środków ujętych w ramach pomocy bilateralnej w 2011 r. przeznaczona została na działania w krajach Partnerstwa Wschodniego. Na drugim miejscu znalazł się Afganistan (por. tab. 2 i 3, wykres 3 i 4), co wiąże się przede wszystkim z polskim zaangażowaniem wojskowym w tym kraju. Jednocześnie w porównaniu do 2010 r., zmniejszone zostało bilateralne wsparcie dla krajów Afryki Subsaharyjskiej, choć polski wkład do Europejskiego Funduszu Rozwoju od 2011 r., którego adresatami są w szczególności kraje AKP, może być postrzegany jako rekompensata⁵⁸.

⁵³ W krajowy system udzielania pomocy rozwojowej zaangażowane są, poza kluczowym Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Finansów (odpowiada za koordynację działań związanych z ODA w zakresie udzielania państwom kredytów rządowych w ramach pomocy związanej; redukcją zadłużenia; dokonywaniem części wpłat na rzecz międzynarodowych instytucji finansowych znajdujących się na oficjalnej liście DAC OECD; przekazywaniem, w ramach składki członkowskiej do budżetu unijnego, polskiego udziału w finansowaniu polityki rozwojowej UE), Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (stypendia) oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (pomoc dla uchodźców), Ministerstwo Obrony (Afganistan – działania realizowane przez polskich ekspertów cywilnych w Zespole Odbudowy Prowincji w prowincji Ghazni). Działania pomocowe finansowane są ze środków publicznych uwzględnianych corocznie w budżecie państwa, za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP ze środków rezerwy celowej, przeznaczonej na współpracę rozwojową, ze środków MSZ oraz ze środków innych resortów świadczących współpracę rozwojową.

⁵⁴ www.polskapomoc.gov.pl/files/Aktualnosci2013/ODA%20Press%20Release%20NON%20DAC.pdf [05.06.2013].

⁵⁵ *Special...*, s. 17; *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2011...*, s. 42.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 42.

⁵⁷ *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2010*, „Grupa Zagranica 2011”, www.globalnepo-ludnie.pl/IMG/pdf/RAPORT_Polska_wspolpraca_rozwojowa_2010.pdf, s. 8; *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2011...*, s. 44.

⁵⁸ *Ibidem*.

Tabela 2. Lista krajów priorytetowych w latach 2004–2013

2004	6 krajów priorytetowych: Afganistan, Angola, Gruzja, Irak, Mołdowa i Wietnam (do 2006)
2005	7 krajów priorytetowych (dodano Autonomię Palestyńską): Autonomia Palestyńska (od 2005), Afganistan, Angola, Gruzja, Irak, Mołdowa i Wietnam (do 2006)
2006	9 krajów priorytetowych (dodano Białoruś i Ukrainę): Autonomia Palestyńska (od 2005), Afganistan, Angola, Białoruś (od 2006), Gruzja, Irak, Mołdowa, Ukraina (od 2006) i Wietnam (do 2006)
2007	9 krajów priorytetowych (usunięto Wietnam, dodano Tanzanię): Autonomia Palestyńska (od 2005), Afganistan, Angola, Białoruś (od 2006), Gruzja, Irak, Mołdowa, Tanzania (od 2007), Ukraina (od 2006)
2008	8 krajów priorytetowych (usunięto Irak): Autonomia Palestyńska (od 2005), Afganistan, Angola, Białoruś (od 2006), Gruzja, Mołdowa, Tanzania (od 2007), Ukraina (od 2006)
2009	7 krajów priorytetowych (usunięto Tanzanię): Białoruś, Ukraina, Gruzja, Mołdowa, Afganistan, Angola, Autonomia Palestyńska
2010	7 krajów priorytetowych: Białoruś, Ukraina, Gruzja, Mołdowa, Afganistan, Angola, Autonomia Palestyńska
2011	9 krajów priorytetowych: Białoruś, Ukraina, Gruzja, Mołdowa, Afganistan, Angola oraz Autonomia Palestyńska, Armenia, Azerbejdżan
2012–2015	20 krajów priorytetowych: Białoruś, Ukraina, Gruzja, Mołdowa, Armenia, Azerbejdżan, Afganistan, Autonomia Palestyńska, 8 państw regionu Afryki Wschodniej (Burundi, Etiopia, Kenia, Ruanda, Somalia, Sudan Południowy, Tanzania, Uganda), 2 państwa Afryki Północnej (Libia, Tunezja), Kirgistan, Tadżykistan

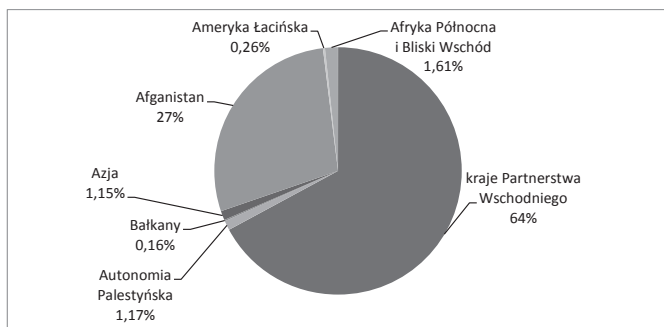
Źródło: www.watchdog.org.pl/wwwdane/files/raport_polska_wspolpraca_rozwojowa_2011_grupa_zagranica_9bg9.pdf, s. 44; www.watchdog.org.pl/wwwdane/files/raport_polska_wspolpraca_rozwojowa_2010_grupa_zagranica_cdya.pdf, s. 7–8; www.polskapomoc.gov.pl/files/dokumenty_publicacje/PW_PL-po_reas.pdf, s. 5–6.

Tabela 3. Lista 10 największych beneficjentów polskiej ODA w 2011 r. (w mln dolarów)

Bośnia i Hercegowina	25,92
Białoruś	21,21
Ukraina	12,04
Afganistan	9,43
Gruzja	6,58
Wietnam	4,5
Kazachstan	2,07
Mołdowa	1,71
Armenia	1,12
Haiti	0,56
Autonomia Palestyńska	0,53

Źródło: www.watchdog.org.pl/wwwdane/files/raport_polska_wspolpraca_rozwojowa_2011_grupa_zagranica_9bg9.pdf, s. 45.

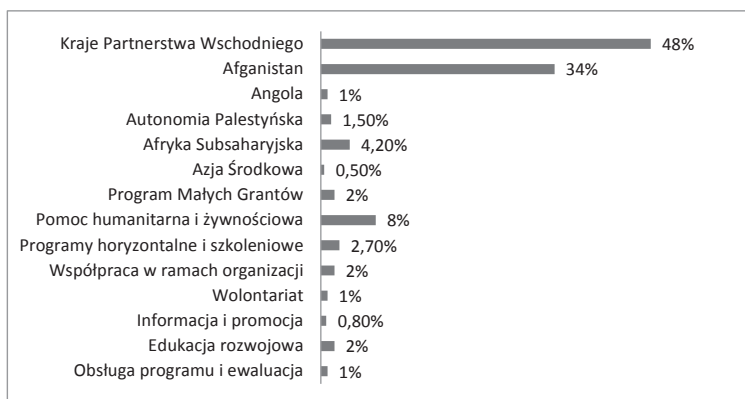
Wykres 2. Geograficzny podział polskiej dwustronnej pomocy rozwojowej w 2011 r.



Źródło: *Polska współpraca rozwojowa. Kwestie do debaty*, THINKTANK 2013, s. 13.

W 2011 r. według danych raportu polskiej współpracy rozwojowej MSZ, na implementację polskiego programu współpracy rozwojowej rozdysponowano budżetową rezerwę celową w wysokości 129 mln zł⁵⁹. Alokację środków udzielanych za pośrednictwem MSZ ilustruje poniższy wykres⁶⁰.

Wykres 3. Polska pomoc dwustronna w 2011 r. – podział na poszczególne priorytety i kraje



Źródło: www.watchdog.org.pl/wwwdane/files/raport_polska_wspolpraca_rozwojowa_2011_grupa_zagranica_9bg9.pdf, s. 44; www.polskapomoc.gov.pl/files/inne%20dokumenty%20PDF/Pomoc%20zagraniczna%202011/Alokacje%20finansowe_program%20PWR%202011.pdf.

⁵⁹ *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2011...*, s. 15. W tym m.in. na finansowanie projektów wyłanianych w trybie konkursowym przeznaczono 38,7 mln zł, na projekty koordynowane przez polskie placówki dyplomatyczne wyasygnowano 6,3 mln zł, Polski Zespół Odbudowy Prowincji (PRT – *Provincial Reconstruction Team*) w Ghazni otrzymał dofinansowanie w kwocie 23 mln zł.

⁶⁰ www.polskapomoc.gov.pl/files/inne%20dokumenty%20PDF/Pomoc%20zagraniczna%202011/Alokacje%20finansowe_program%20PWR%202011.pdf [20.05.2013].

Przyjęte przez Radę Ministrów *Priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016* uznają współpracę rozwojową jako odzwierciedlenie idei solidarności międzynarodowej za „kluczową dla budowy dobrobytu i stabilności na świecie”⁶¹. W związku z aktywnym wsparciem celów milenijnych, polski rząd deklaruje większe zaangażowanie w działania na rzecz rozwoju, unowocześnienie podejścia do pomocy rozwojowej, a tym samym dążenie do podniesienia swojej pozycji wśród europejskich donatorów. W dalszym ciągu współpraca rozwojowa współtworzy wachlarz instrumentów realizacji celów polityki zagranicznej państwa⁶².

Strategia wskazuje na istotę opracowania średniookresowych celów polskiego systemu współpracy rozwojowej, z wyodrębnieniem geograficznych i tematycznych obszarów wsparcia, a także potrzebę przejęcia przez państwo odpowiedzialności za koordynację i kontakt z państwami adresatami pomocy rozwojowej. Od 2013 r. ponad 60% polskiej pomocy rozwojowej ma trafić na rzecz krajów Partnerstwa Wschodniego – ze szczególnym naciskiem na działania wspierające demokrację oraz transformację w tych krajach (70% środków). Polska współpraca na rzecz rozwoju wpisana została w proces kształtowania pokoju i stabilności w środowisku międzynarodowym oraz działania na rzecz promocji demokracji po-

⁶¹ *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, Warszawa, marzec 2012, www.polskapomoc.gov.pl/files/Dokumenty_i_Publikacje/Priorytety_Polskiej_Polityki_Zagranicznej_2012-2016.pdf, s. 22 [20.05.2013].

⁶² Dobrze to ilustruje poniższa wypowiedź ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego: „A czymże może dzisiaj być skuteczna polityka zagraniczna? To nic innego, jak wynik wzajemnego oddziaływania czynników materialnych i niematerialnych, wpływających na zdolność państwa do osiągania swych celów. To sztuka wzmacniania pozytywnych zależności i optymalnego wykorzystania uzyskanego potencjału. Jak mawiał francuski mąż stanu Aristide Briand – jest to sztuka łączenia pożądanego z możliwym. [...] Ostatnie dwadzieścia lat to nieprzerwany wzrost gospodarczy. Duże nadzieje wiążemy z listopadowym szczytem Partnerstwa Wschodniego w Wilnie. Za pełny sukces uznamy podpisanie umów – stowarzyszeniowej i o wolnym handlu z Ukrainą oraz sfinalizowanie negocjacji analogicznych porozumień z Mołdawią, Gruzją i Armenią. Dążymy do objęcia obywateli Gruzji, Ukrainy, Mołdawii, a także Rosji ruchem bezwizowym. [...] Polskie doświadczenia pokojowej transformacji to główny motyw naszej pomocy rozwojowej. Najbardziej użyteczne wydają się być one na postsowieckim Wschodzie, ale na specjalistyczne szkolenia zapraszamy także urzędników z państw, które są w trakcie lub dopiero u progu zmian – z takich krajów jak Afganistan, Egipt, Libia, Mjanma czy Tunezja. We współpracy z Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego utworzymy w tym roku nowy program stypendialny – imienia Stefana Banacha – dla najlepszych studentów z obszaru Partnerstwa Wschodniego. [...] W świecie arabskim nadal będziemy kłaść nacisk na wspieranie demokracji – zarówno dwustronnie, jak i w ramach południowego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. [...] Dostrzegamy ogromny, choć nadal nie w pełni wykorzystany, potencjał Afryki. Uczestniczymy w realizacji wspólnej europejskiej polityki, w tym rozwojowej, wobec państw afrykańskich. Razem z innymi resortami aktywizujemy kontakty międzyrządowe z najważniejszymi krajami Afryki Subsaharyjskiej – Republiką Południowej Afryki i Nigerią [...] Z Chinami łączy nas partnerstwo strategiczne, potwierdzone ubiegłorocznym szczytem w Warszawie, w którym uczestniczyli również przywódcy państw naszego regionu. Uważamy Państwo Środka za mocarstwo ponadregionalne, które powinno coraz aktywniej angażować się w rozwiązywanie problemów w skali globalnej. Służymy swoimi doświadczeniami, gdyby Chiny zdecydowały się kiedyś spluralizować system polityczny”. www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/informacja_ministra_spraw_zagranicznych_o_zadaniach_polskiej_polityki_zagranicznej_w_2013_roku [20.05.2013].

szanowania praw człowieka. Za priorytetowy kierunek w tym kontekście uznano obszar wschodniego sąsiedztwa, a także dalszy rozwój powstałego z inicjatywy Polski Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji. Wśród zadań, jakie polski rząd stawia przed sobą w tym okresie, strategia wymienia:

- wzrost aktywności Polskiej Fundacji Międzynarodowej Współpracy na rzecz Rozwoju „Wiedzieć Jak” jako instrumentu realizacji celów polskiej współpracy rozwojowej, wspierania procesu demokratycznych przemian na świecie oraz promocja polskiego doświadczenia w tym obszarze;
- wypracowanie społeczno-politycznego konsensu w sprawie wielkości polskiej ODA do 2015 r.,
- zdefiniowanie priorytetowych krajów i regionów wsparcia,
- wypracowanie długookresowych zasad współpracy pomiędzy administracją rządową a organizacjami pozarządowymi,
- współudział w tworzeniu programów demokratyzacji i promocji praw człowieka na forum organizacji międzynarodowych (ONZ, Wspólnoty Demokracji, Rady Europy i OBWE),
- promocja instytucji i mechanizmów kontrolnych w obszarze gwarancji podstawowych praw i wolności człowieka⁶³.

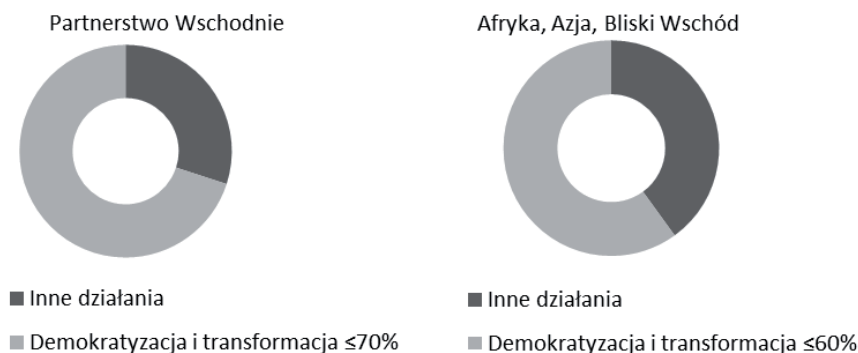
W marcu 2012 r. przyjęty został pierwszy *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012–2015*⁶⁴. Precyzuje on cele, obszary tematyczne oraz geograficzne polskiej współpracy rozwojowej, a także jej podstawowe zasady. Na jego podstawie opracowane zostały plany na lata 2012 i 2013. Wśród państw beneficjentów pomocy wyróżniono dwie grupy. W pierwszej grupie znalazły się państwa objęte programem Partnerstwa Wschodniego – Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina. Polska pomoc (od 2013 r. co najmniej 60% całej polskiej pomocy, z czego 70% na cele agendy demokratycznej) ma służyć zmianom na rzecz trwałego i stabilnego funkcjonowania systemów demokratycznych, przestrzegania praw człowieka oraz wspierania transformacji systemowej w celu zbliżenia państw Europy Wschodniej i państw Kaukazu Południowego z Unią Europejską. Do drugiej grupy zaliczono państwa najslabiej rozwinięte oraz znajdujące się w trakcie transformacji. Wsparciem objęto zatem osiem państw regionu Afryki Wschodniej (Burundi, Etiopia, Kenia, Ruanda, Somalia, Sudan Południowy, Tanzania, Uganda), dwa państwa Afryki Północnej (Libia, Tunezja), Afganistan, Kirgistan i Tadżykistan oraz Autonomię Palestyńską. Uzasadniając powyższy wybór, wskazano na przynależność tych państw do grupy najmniej rozwiniętych lub o niskim dochodzie według klasyfikacji OECD/DAC, unijne zobowiązania dotyczące zwiększenia wartości pomocy dla Afryki, niewielkie zainteresowanie innych donatorów Kirgistanem i Tadżykistanem, szczególne relacje łączące Polskę z Afganistanem w obszarze budowy sfery bezpieczeństwa i odbudowy państwa,

⁶³ *Priorytety polskiej...*, s. 23.

⁶⁴ *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012–2015: Solidarność, demokracja, rozwój*, www.polskapomoc.gov.pl/files/dokumenty_publicacje/PW_PL-po_reas.pdf [20.05.2013].

a także z uwagi na wieloletnią współpracę rozwojową z Autonomią Palestyńską. Intensyfikacja współpracy z krajami Afryki Północnej nastąpiła w wyniku wydarzeń Arabskiej Wiosny i rozpoczętych tam procesów transformacji ustrojowej. „Polski pomysł na pomoc rozwojową”⁶⁵ (por. wykres 4) określa dwa tematyczne obszary jej kształtowania: demokracja i prawa człowieka oraz transformacja systemowa.

Wykres 4. Udział działań w obszarze demokratyzacji oraz transformacji w poszczególnych obszarach geograficznych



Źródło: www.polskapomoc.gov.pl/files/dokumenty_publicacje/PW_PL-po_reas.pdf, s. 10.

Ponadto Polska zapowiedziała elastyczne uruchamianie pomocy humanitarnej w reakcji na konkretny apel, poprzedzony rzetelną oceną sytuacji, włączając również tzw. kryzysy przedłużające się oraz kryzysy zapomniane⁶⁶. Aktywności zewnętrznej państwa towarzyszyć będzie wspieranie i promocja działań mających na celu głębokie zakorzenienie edukacji globalnej w polskim systemie edukacyjnym i społeczeństwie. W ramach Systemu małych grantów polskie placówki dyplomatyczne mogą dodatkowo realizować projekty w państwach rozwijających się.

Wieloletni program zapowiada monitoring i ewaluację. Monitoring ma zapewnić zgodność realizacji projektów z ich założeniami i celami wynikającymi z planów rocznych i programu wieloletniego. Ewaluacja ma objąć zarówno współpracę rozwojową w perspektywie wieloletniej, jak i rocznej, a także projekty i grupy projektów. Badania ewaluacyjne przeprowadzać będą instytucje zewnętrzne pod nadzorem MSZ, który z kolei może przygotować i przeprowadzić ewaluacje we własnym zakresie.

⁶⁵ K. Pelczyńska-Nałęcz, *Polski pomysł na współpracę rozwojową*, [w:] *Polska współpraca rozwojowa. Kwestie do debaty*, THINKTANK 2013, s. 4–5.

⁶⁶ Zapisy dotyczące pomocy humanitarnej i polskie zaangażowanie w te kwestie w czasie prezydentury spotkały się z pozytywnym odzewem organizacji pozarządowych skupionych w stowarzyszeniu „Grupa Zagranica”; *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2011...*, s. 38.

Plany współpracy rozwojowej na lata 2012⁶⁷ i 2013⁶⁸ potwierdzają kluczowy horyzontalny obszar zaangażowania Polski w ramach współpracy rozwojowej, który stanowią demokracja, prawa człowieka i transformacja systemowa⁶⁹, jak i priorytetowe kraje i regiony objęte Wieloletnim Programem. W 2013 r. na działania pomocowe za pośrednictwem MSZ rozszerzone zostaną możliwości dofinansowania projektów realizowanych w okresie dłuższym niż rok w wyniku rezygnacji ze stosowanych w roku poprzednim ograniczeń geograficznych⁷⁰. Najważniejszym geograficznym obszarem wsparcia w 2013 r. pozostają kraje Partnerstwa Wschodniego. Około 60% dwustronnej pomocy realizowanej przez MSZ i partnerów zewnętrznych trafi do beneficjentów objętych Partnerstwem Wschodnim, w tym co najmniej 70% środków przeznaczone zostanie na wsparcie procesów demokratyzacyjnych transformacyjnych. W pozostałych regionach na ten cel przewidziano co najmniej 60% skierowanego tam wsparcia⁷¹. Projekty wdrażane przez MSZ na podstawie Systemu małych grantów, obejmują działania mające na celu realizację milenijnych celów rozwoju oraz wsparcie demokracji. Adresatami ok. 40% tych środków są projekty przygotowane przez polskie ambasady w państwach Partnerstwa Wschodniego⁷². Dla każdego z krajów objętych Partnerstwem Wschodnim określono trzy szczegółowe priorytety wsparcia: wsparcie grup defaworyzowanych społecznie, ochrona środowiska oraz rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich⁷³. Analogicznie przypisano szczegółowe priorytety pozostałym regionom i krajom objętym pomocą dwustronną⁷⁴.

Na działalność humanitarną i żywnościową w ramach ODA przeznaczono w 2011 r. 12,7 mln zł (w 2010 r. 12,4 mln zł). W latach 2011–2012 MSZ kierował środki na działania w reakcji na nagłe kryzysy, takie jak trzęsienie ziemi

⁶⁷ *Plan współpracy rozwojowej w 2012 r.*, www.polskapomoc.gov.pl/files/Dokumenty_i_Publikacje/Plan_wspolpracy_2012/plan_2012_final.pdf, s. 6 [20.05.2013].

⁶⁸ *Plan współpracy rozwojowej w 2013 r...*

⁶⁹ Działania pomocowe mogą być realizowane w obszarach tematycznych: wspierania demokracji, praw człowieka oraz transformacji systemowej, pomocy humanitarnej, programu „Wolontariat polska pomoc”, systemu małych grantów oraz wybranych programów organizacji międzynarodowych.

⁷⁰ W planie na 2013 r. zawarto ponadto informację na temat zadań z zakresu współpracy rozwojowej przewidzianych do realizacji przez organy administracji rządowej finansowanych z funduszy, których są dysponentami; *ibidem*, s. 3.

⁷¹ *Ibidem*, s. 20.

⁷² www.polskapomoc.gov.pl/files/Dokumenty_i_Publikacje/Plan_wspolpracy_2012/plan_2012_final.pdf, s. 24.

⁷³ Białorusi został przyporządkowany jeden cel: wsparcie grup defaworyzowanych społecznie, www.polskapomoc.gov.pl/files/Dokumenty_i_Publikacje/Plan_wspolpracy_2013/PLAN%202013_22.10.2012.pdf, s. 9.

⁷⁴ Edukacja oraz aktywizacja zawodowa i społeczna, samorządność i wzmacnianie wspólnot lokalnych, ochrona środowiska, gospodarka wodno-sanitarna, tworzenie nowych miejsc pracy. Przykładowo, w Afganistanie od 2012 r. realizowany jest projekt modułowy w ramach priorytetu P1: „Profesjonalizacja i rozwój administracji publicznej szkolenia podstawowe z zakresu taktyki ratowniczo-gaśniczej i prewencji”; www.polskapomoc.gov.pl/files/Dokumenty_i_Publikacje/Plan_wspolpracy_2013/PLAN%202013_22.10.2012.pdf, s. 12.

w Turcji, powodzie w Pakistanie oraz konflikt w Libii. Polska pomoc trafia również do ludności poszkodowanej w wyniku długotrwałych i kompleksowych kryzysów Rogu Afryki, Afganistanie, Korei Północnej, Autonomii Palestyńskiej, Sudanie Południowym, Syrii. Przykładem jest również zaangażowanie Polski w budowanie odporności państw na potencjalne kryzysy – w Mjanmie/Birmie, Gruzji, Kirgistanie oraz na Ukrainie⁷⁵.

Podsumowanie

Początek XXI w. to okres, w którym kształtują się ramy polskiej polityki rozwojowej. Towarzyszy temu dyskusja wokół celów i kierunków polskiej polityki rozwojowej, w którą aktywnie angażują się organizacje pozarządowe oraz przedstawiciele świata nauki. Kontrowersje wiążą się przede wszystkim z uzasadnieniem motywacji leżącej u podstaw niesienia pomocy, jej przedmiotowym bądź podmiotowym charakterze. Zasadniczym elementem pierwszej jest podporządkowanie wsparcia celom i interesom państwa donatora. Z kolei istotą drugiej jest postrzeganie pomocy jako części globalnej odpowiedzialności i solidarności, za zatem jej ukierunkowanie na potrzeby i prawa beneficjenta.

Obowiązująca od 2012 r. Ustawa o współpracy rozwojowej, a także pierwszy wieloletni program na lata 2012–2015, stwarzają niezbędne podstawy dla dalszego formowania polskiego systemu pomocowego i zarazem określenia pozycji i roli Polski w unijnym podziale pracy w działaniach na rzecz rozwoju, który zapowiada Agenda na rzecz zmian z 2011 r. Długofalowe programowanie pomocy oraz jej finansowania pozwolą na celową, a zatem ukierunkowaną na rezultaty realizację wsparcia. Aby tak było, konieczne jest wypracowanie i wdrożenie mechanizmów ewaluacji, pozwalającej na systematyczną i kompleksową analizę nie tylko zakończonych, ale również trwających projektów, programów, instrumentów i strategii. Pozwoli ona na ocenę przedsięwziętych środków pod względem ich znaczenia, skuteczności, rezultatów, a także ich długofalowości. Wnioski z ewaluacji umożliwią wypracowanie optymalnych rozwiązań dla dalszych działań. Co więcej, będą stanowić ważne źródło wiedzy na temat praktycznej realizacji polskiej polityki rozwojowej i zarazem legitymizacji dla aktywności państwa w obszarze międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju. Zatem należałoby je uwzględnić w procesie kształtowania przyszłych strategii w tym obszarze.

Zarówno deklaracje polityczne, jak i inicjatywy podejmowane przez administrację rządową z początkiem drugiej dekady XXI w. świadczą o postrzeganiu współpracy na rzecz rozwoju jako istotnego komponentu polityki zagranicznej oraz jej powiązaniu z interesami i bezpieczeństwem Polski. Niemniej pod względem wielkości oficjalnej pomocy rozwojowej w stosunku do dochodu narodowego

⁷⁵ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Polska pomoc humanitarna 2011/2012*, www.polskapomoc.gov.pl/files/Dokumenty_i_Publikacje/broszura_PPH_web.pdf [20.05.2013].

jeszcze w 2011 r. Polska ostatnim miejscem zamyka ranking OECD, natomiast wśród krajów Unii Europejskiej zajmuje przedostatnią pozycję, przed Łotwą. Dobrym sygnałem jest zwiększenie polskiej ODA w 2012 r. do poziomu 0,09% DNB, niemniej jest to w dalszym ciągu niewystarczające.

Paradoksem jest w związku z powyższym nie tylko niewielka wartość przekazywanej ODA w stosunku do DNB, ale również brak określenia w dokumentach strategicznych realistycznego poziomu pomocy, którego miałyby dotyczyć zapowiadany konsensus polityczny, w perspektywie długofalowej. Niewielkie zaangażowanie w finansowanie międzynarodowego rozwoju w dużym stopniu zawęża skuteczne i zorientowane na realizację milenijnych celów rozwojowych wspieranie adresatów polskiej pomocy. Należy przy tym podkreślić, że zdecydowana większość Polaków (ponad 70% według badań TNS z listopada 2012 r.)⁷⁶ popiera wsparcie krajów najsłabiej rozwiniętych, w tym głównie krajów Afryki.

Polska pomoc przebiega w zdecydowanej większości w wymiarze multilateralnym (78% całej ODA) i jest zakorzeniona w unijnych ramach (97% pomocy świadczonej wielostronnie). W dużej mierze wynika to z braku tradycji i wyspecjalizowanych struktur instytucjonalnych w tym zakresie, w przeciwieństwie do pozostałych donatorów „starej” Unii, a także długofalowej wizji polskiej współpracy rozwojowej. Z kolei jakość polskiej ODA w wymiarze bilateralnym (22% ODA) determinuje przewaga jednorocznych projektów realizowanych na małą skalę przez polskie organizacje pozarządowe, ministerstwa i agencje administracji rządowej. Pozytywnym sygnałem w kierunku implementacji wieloletniej współpracy rozwojowej jest wprowadzenie w 2012 r. pięciu dwuletnich projektów modułowych, których kontynuację potwierdza plan na 2013 r. Polska powinna dążyć do zwiększenia środków pomocy bilateralnej, zaangażowania sektora prywatnego w działania na rzecz rozwoju, opracowania wspólnie z krajami partnerskimi spójnej koncepcji pomocy dla poszczególnych krajów, uwzględniającej idee zrównoważonego rozwoju. Byłby to impuls do podjęcia dalszych starań w kierunku realizacji postanowień z Pusan. W tym celu należy również ukierunkować strategiczne partnerstwo z Chinami.

Polski system współpracy na rzecz rozwoju charakteryzuje wzajemne przenikanie się i komplementarność płaszczyzn działań bilateralnych i wielostronnych, tematycznych i geograficznych obszarów wsparcia, które implikuje realizacja celów polityki zagranicznej państwa. Świadczą o tym główne kierunki polskiej pomocy: kraje Partnerstwa Wschodniego i Afganistan. Polska specjalizacja sektorowa sprowadzona została do dwóch kluczowych zagadnień: wspierania demokracji i praw człowieka oraz transformacji systemowej.

Priorytetowym beneficjentem polskiej bilateralnej ODA są od 2011 r. wszystkie kraje objęte programem Partnerstwa Wschodniego. Również inicjatywa ministra Radosława Sikorskiego utworzenia Europejskiego Funduszu na rzecz Demokra-

⁷⁶ www.polskapomoc.gov.pl/files/Aktualnosci2012/Badanie_opinii_2012/badanie%20opinii%20publicznej%202012%20PL.pdf.

cji, który ma wspierać przemiany demokratyczne w krajach wschodniego i południowego sąsiedztwa UE, stanowi kolejny instrument uwzględniający adresatów polskiej pomocy rozwojowej. Biorąc pod uwagę wielkość ODA, punkt ciężkości polskiej polityki rozwojowej położony w krajach o średnim dochodzie, objęcie w 2011 r. polską pomocą dwustronną ponad 80 państw, poszerzenie w 2012 r. listy krajów priorytetowych do 20 (w tym również o państwa Afryki Wschodniej), nasuwa się wnioski o dotychczas znikomej skuteczności Polski w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju w kontekście realizacji milenijnych celów rozwojowych, w szczególności redukcji ubóstwa. Skoncentrowanie wsparcia na mniejszej liczbie krajów pozwoli na bardziej przejrzyste, efektywne i długofalowe kształtowanie pomocy rozwojowej – co więcej, w większym stopniu ułatwi opracowywanie wspólnych strategii, uwzględniających potrzeby beneficjenta. W związku z powyższym należy zwiększyć wielkość polskiego wsparcia dla krajów najsłabiej rozwiniętych, zwłaszcza Afryki Subsaharyjskiej.

Państwo powinno stopniowo dążyć do roli katalizatora, mobilizującego zaangażowanie różnych aktorów społecznych w proces kształtowania międzynarodowego rozwoju, a tym samym poszerzać spektrum swoich oddziaływań. Szczególnie ważne w tym kontekście jest koherentne i zintegrowane działanie donatorów, większa skuteczność i włączenie elementów innowacyjności w powiązaniu z aktywizacją prywatnej przedsiębiorczości. Tym samym kluczowe dla perspektywy finansowej na lata 2014–2020 skoncentrowanie działań rozwojowych na innowacyjności gospodarek, pozwoliłoby na rozwinięcie polskiego potencjału dla poszukiwania zarówno innowacyjnych rozwiązań służących krajom rozwijającym się, jak i nowych form współpracy przy realizacji ponadnarodowych i ponadsektorowych programów wsparcia.

Należy podjąć starania o zapewnienie większej spójności działań na rzecz rozwoju pomiędzy poszczególnymi resortami i agendami administracji rządowej. Zasadniczy czynnik, warunkujący skuteczną i zorientowaną na zamierzone rezultaty politykę rozwojową stanowi, poza jej osadzeniem w ramach instytucjonalno-prawnych, zagwarantowanie koherencji pomocy rozwojowej z innymi obszarami aktywności państwa.

Polska powinna podjąć starania, by aktywnie włączyć się w proces kształtowania celów „postmilenijnej” agendy współpracy na rzecz rozwoju po 2015 r., zarówno na forum Unii Europejskiej, jak i innych instytucji międzynarodowych.

Development aid as an instrument of polish foreign policy in the second decade of the 21st century – challenges and opportunities

The article is concerned with the latest strategies of Polish development policy in the light of shifting global economic and political power structures, when North-South relationships are fundamentally changing, and so the conditions that frame European and polish development aid policy. Key documents define Polish development aid activities as the important field of foreign policy. The first part of the article analyses the determinants and experience of polish development cooper-

ation. The second part examines the legal basis for development cooperation (Act on Development cooperation approved on 16th of September 2011 by the Polish Parliament) and the medium term vision for Poland's development cooperation (Multiannual development cooperation programme 2012–2015, development cooperation plan for 2012 and 2013). The last part of the analysis characterizes geographical and thematic areas of Polish aid. The article presents strengths and weaknesses of Poland's official development assistance (ODA). The author intends to describe basic principles of the organization of the Polish development policy under Development Cooperation Department of the Ministry of Foreign Affairs and so their implementation.

Key words: Polish aid, Official Development Assistance (ODA), Development policy